

Mielenterveyspoolin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö VN/36258/2023
5.8.2024

Tiivistelmä

- On tärkeää turvata nuorten, erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien nuorten osallisuutta yhteiskuntaan. Nuorille suunnattu ammatillinen kuntoutus ja sitä tukevat etuudet ovat osa tätä tukijärjestelmää.
- Nyt esitetyt muutokset kuntoutuksen ja kuntoutusrahan ehtoihin heikentävät olemassa olevaa, hyvin toimivaa järjestelmää.
- Tämä kasvattaa nuorten riskiä jäädä palvelujärjestelmän ulkopuolelle ja syrjäytyä pitkäaikaisesti.
- Inhimillinen hinta tästä on korkea, mutta tästä aiheutuu myös välittömiä ja välillisiä lisäkustannuksia yhteiskunnalle.
- Esitettyjen heikennysten perusteleva säästöillä on ristiriitaista, sillä nuorten syrjäytyminen tulee pidemmällä tähtäimellä yhteiskunnalle kalliiksi.
- Muutosten tarkoituksenmukaisuutta tulee harkita uudestaan.
- Osallistumisen nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisiin palveluihin tulisi jatkossakin oikeuttaa kuntoutusrahaan ilman päiväkohtaista vähimmäistuntimäärää.
- Muiden palveluiden ei tulisi olla lähtökohtaisesti esteenä ammatilliseen kuntoutukseen pääsylle.
- Muutoksilla ei tule aiheuttaa nuorille lisää byrokratiaa, joka voi aiheuttaa katkoksia nuoren toimeentulossa.
- Väliinpuotoaminen tulee estää kaikissa elämäntilanteissa.
- Järjestelmää tulee yksinkertaistaa ja rakentaa nuorta tukevaksi, ei heikentää toimeentuloa ja vaikeuttaa etuuksien saamista.
- Vammaisten nuorten asemaa ei tule heikentää. YK:n vammaissopimuksen asettamat velvoitteet tulee ottaa huomioon.
- On erinomaista, että nuoren ammatilliseen kuntoutukseen pääsyn ehdoksi ei olla asettamassa sairaus- tai vammadiagnoosia.
- Esityksen vaikutusarviointeja tulee täsmentää. Toteutettavien muutosten vaikutuksia tulee seurata ja arvioida systemaattisesti ja tarvittaessa arvioida niiden tarkoituksenmukaisuutta uudelleen.

Yleistä

On tärkeää turvata nuorten, erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien nuorten osallisuutta yhteiskuntaan. Nuorille suunnattu ammatillinen kuntoutus ja sitä tukevat etuudet ovat osa tätä tukijärjestelmää.

Nuorten ammatillinen kuntoutus ja kuntoutusraha on tarkoitettu heikoimmassa asemassa oleville nuorille, etenkin työelämän ja koulutuksen ulkopuolella oleville NEET-nuorille.

Nuoren kuntoutusrahan myöntämisen sairausperusteet liittyvät yleisimmin mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöihin (14 571 saajaa vuonna 2023), hermoston sairauksiin (388 saajaa vuonna 2023) sekä synnynnäisiin epämuodostumiin ja kromosomipoikkeavuuksiin (340 saajaa vuonna 2023). Vuoden 2023 lopussa nuoren kuntoutusrahaa saaneista 92 %:lla oli jokin mielenterveyden tai käyttäytymisen häiriö. Yleisimmät sairausdiagnoosit mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden sairausryhmässä olivat

hyperkineettiset häiriöt (aktiivisuuden ja tarkkaavuuden häiriö, ADHD), masennustila, ahdistuneisuushäiriöt, laaja-alaiset kehityshäiriöt, oppimiskyvyn häiriöt sekä lievä älyllinen kehitysvammaisuus.

Muita yleisiä sairauksia tai vammoja nuoren kuntoutusrahan taustalla olivat muun muassa CP-oireyhtymä, epilepsia, Downin oireyhtymä, useisiin elinjärjestelmiin kohdistuvat synnynnäiset epämuodostumaoireyhtymät, silmän ja korvan sairaudet sekä tietyt lapsuus- ja nuoruusiässä ilmaantuvat tuki- ja liikuntaelinten sairaudet, kuten lastenreuma.

Hallituksen esitysluonnoksen tavoite on vahvistaa julkista taloutta säästöillä. Esitettyjen heikennysten perustelemisen säästöillä on kuitenkin ristiriitaista, sillä nuorten syrjäytyminen tulee pidemmällä tähtäimellä yhteiskunnalle kalliiksi.

Esitetyillä muutoksilla halutaan vahvistaa etuuksien kohdistumista kaikkein eniten tarvitseville. Paradoksaalisesti tätä yritetään heikentämällä etuuksia ja rajaamalla kuntoutukseen ja kuntoutusrahaan oikeutettujen joukkoa siten, että osa nuorista jäisi todennäköisesti väliinpuotoajiksi sekä tuen että toimeentulon osalta.

Kuten esityksen vaikutusarvioissa todetaan, esitys heikentää jo valmiiksi erittäin heikossa asemassa yhteiskunnassa olevien nuorten toimeentuloa. Lisäksi esitetyt muutokset voivat heikentää nuorten motivaatiota hakeutua ja osallistua ammatilliseen kuntoutukseen muun muassa toimeentulon heikentymisen ja byrokratian lisääntymisen kautta.

Jo aiemmat tällä hallituskaudella tehdyt leikkaukset sosiaaliturvaan ovat kohdistuneet voimakkaasti nuoriin. Nyt käsillä oleva hallituksen esitysluonnos heikentää nuorten toimeentuloa, lisää nuorten epävarmuutta toimeentulostaan ja vaikeuttaa nuorten pääsyä Kelan ammatilliseen kuntoutukseen.

Sairaus- tai vammadiagnoosi

Mielenterveyspooli pitää erittäin kannatettavana sitä, että nuoren ammatillisen kuntoutuksen ehdoksi ei jatkossakaan aseteta sairaus- tai vammadiagnoosia. Diagnoosivaatimuksen poiston tarkoitus on ollut, että kuntoutukseen pääsyn kynnyks on mahdollisimman matala, ja että nuori pääsisi tarkoituksenmukaisten kuntoutuspalveluiden piiriin oikea-aikaisesti ja sujuvasti. Tämä on tärkeää säilyttää.

Tarkoituksenmukaisuusharkinta

Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuusharkinnan lisääminen ja kuntoutusrahan ehtojen kiristyminen merkitsevät kuntoutukseen pääsyn vaikeutumista muun muassa niillä nuorilla, joilla on sairaus- tai vammadiagnoosi, ja että osa kuntoutukseen tai valmennukseen pääsevistä nuorista jää muutosten jälkeen vaille kuntoutusrahaa, mikä vaikeuttaa heidän toimeentulonsa saantia ja voi heikentää toimeentulon tasoa.

Hallituksen esitysluonnoksen tavoitteena on kohdistaa nuorten ammatillista kuntoutusta ja kuntoutusrahaa selvemmin kaikkein heikoimmassa asemassa oleville nuorille. Kuitenkin esitettyjen muutosten seurauksena nuorten ammatilliseen kuntoutukseen ohjautuisivat byrokratian lisäämisen vuoksi suhteessa enemmän sellaiset nuoret, joilla on toimintakyvyltään edellytyksiä suoritua haku- ja tukiprosessista, kun taas enemmän tukea tarvitsevat nuoret jäisivät mahdollisesti aiempaa enemmän niiden ulkopuolelle.

Muiden palveluiden ei tulisi olla lähtökohtaisesti esteenä ammatilliseen kuntoutukseen pääsulle. Sosiaali- ja terveyspalvelut ja työelämäosallisuutta tukevat palvelut voivat olla tarpeellisia rinnakkaisina ja lomittaisina erityisesti niillä nuorilla, joilla on kaikkein suurin tuen tarve. Mitä tiukemmin ja monimutkaisemmilla prosesseilla palveluun pääsyä rajoitetaan, sitä suurempi riski on, että odotusaika päätöksen saamiselle on nuoren kannalta liian pitkä, ja että nuori jää vaille jotain tarvitsemaansa palvelus. Esitysluonnoksen pohjana tuntuu myös olevan epärealistisen optimistinen käsitys palveluohjauksen ja eri palveluiden koordinaation

toimivuudesta etenkin aikana, jolloin hyvinvointialueet kamppailevat merkittävien taloudellisten ongelmien kanssa.

Kuntoutusrahaetuuksia koskevat ehdotukset

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvät muutokset kuntoutusrahaetuuksiin lisäävät ns. portinvartijuutta ja askeleita, joita nuoren täytyy ottaa kuntoutusrahan tai muun etuuden saamiseksi. Nuorelle kuuluvien etuuksien saaminen viivästyy ja nuoren epävarmuus toimeentulosta ja tulevaisuudestaan lisääntyy. Osan kohdalla toimeentulo heikkenee. Osa nuorista joutuu turvautumaan aiempaa enemmän läheistensä tukeen. Haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja heidän vanhempiensa kannalta kuntoutusrahoihin ehdotetut muutokset heikentäisivät esitysluonnoksen mukaan jossain määrin perheiden toimeentuloa kokonaisuutena. Nämä muutokset ovat erityisen kuormittavaa kaikkein heikoimmassa asemassa oleville nuorille. Lisääntyvä byrokratia voi myös vähentää motivaatiota kuntoutukseen osallistumiseen.

Valtaosa nuoren ammatillisen kuntoutuksen saajista on saanut Nuotti-valmennusta. Nuoren ammatillisen kuntoutuksen aikaiseen kuntoutusrahaan ollaan tekemässä heikennyksiä. Nuotti-valmennuksen ajalta ei olisi mahdollista saada jatkossa enää pääsääntöisesti kuntoutusrahaa, jos valmennus kestää matkoineen alle neljä tuntia päivässä. Muutos koskee suurinta osaa ammatillista kuntoutusta saavista nuorista. Ratkaisuna olisi se, että Nuotti-valmennuksen aikana nuori voisi edellytysten täytyessä saada sitä etuutta, jota hän sai valmennuksen alkaessa, kuten työttömyysetuutta tai opintotukea. Kaikilla nuorilla näiden ehdot eivät kuitenkaan täyty. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan osa nuorista joutuisi turvautumaan toimeentulotukeen. On vastuutonta ajaa ihmisiä tietoisesti viimesijaisen etuuden varaan. On myös huomattava, että suurimmalla osalla Nuotti-valmennukseen osallistuvista kuntoutusraha on minimitasoinen. Heidän toimeentulonsa on useasta etuudesta koostuvanakin erittäin matala. Jokaisella toimeentulon heikennyksellä on hyvin konkreettinen vaikutus näiden nuorten elämisen mahdollisuuksiin ja hyvinvointiin.

Verrattuna muihin tapaamistoistuvuudeltaan ja intensiteetiltään vastaaviin kuntoutuspalveluihin, Nuotti-valmennuksen aikaisessa kuntoutusrahaoikeudessa voidaan esitysluonnoksen mukaan katsoa olevan kyse NEET-nuorten ja muiden syrjäytymisvaarassa olevien nuorten positiivisesta erityiskohtelusta. Yhtenä perusteluna positiiviselle erityiskohtelulle on se, että kuntoutusraha on kohdentunut nuorille, joilla on ollut Kelassa käynnissä olevan rekisteritutkimuksen mukaan merkittävässä määrin tuen ja sairausperusteisten etuuksien tarvetta, vastaavasti kuin nuoren kuntoutusrahan saajilla on ollut muihin saman ikäisiin nuoriin verrattuna.

Kuntoutusrahaoikeuden rajoittaminen olisi siten heikennys sosiaaliturvaoikeuksia ja myös kuntoutusoikeutta koskevien perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen näkökulmasta. Ehdotetun muutoksen arvioidaan johtavan siihen, että osa Nuotti-valmennukseen osallistuvista nuorista olisi jatkossa viimesijaisen toimeentulotuen tai perheenjäsenten elatuksen varassa, koska heille ei tosiasiallisesti muodostuisi oikeutta esimerkiksi työttömyysetuuteen. On myös mahdollista, että osa haavoittuvassa asemassa olevista nuorista jättäisi kokonaan hakeutumatta Nuotti-valmennukseen. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, tältä osin ehdotettu muutos ei vastaisi ihmisoikeussopimuksiin sisältyviä sosiaaliturvaoikeuksien toteuttamisen jatkuvan edistämisen tavoitteita.

Nuotti-valmennus on tutkimusten mukaan tuloksellista. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan kuntoutuksen hyödyn arvioinnin tuloksena oli, että Nuotti-valmennukseen osallistuminen lisäsi nuorten työkykyä ja paransi elämänlaatua. Niiden vastaajien määrä, jotka kokivat työkykynsä heikoksi, puolittui valmennuksen aikana. Työkykynsä hyväksi kokeneiden määrä kolminkertaistui. Koetun työ- ja opiskelukyvyyn muutos oli suurempi Nuotti-valmennuksessa kuin missään muussa arviointiin sisältyneessä kuntoutuspalvelussa. Nuotti-valmennuksen aikana elämänlaatunsa huonoksi kokeneiden vastaajien määrä enemmän kuin puolittui. Seitsemän kymmenestä valmennukseen osallistuneesta saavutti tai ylitti

asettamansa kuntoutustavoitteet. On myös huomattava, että nuorten kuntoutusrahaa saaneet nuoret siirtyvät seurantatutkimuksen mukaan aiempaa harvemmin työkyvyttömyyseläkkeelle.

On epätarkoituksenmukaista kiristää tällaisen tarkoituksessaan hyvin toimivan valmennuksen ja siihen perustuvan kuntoutusrahan ehtoja etenkin, kun kyseessä on erityisen vaikeassa asemassa oleva ryhmä, jonka voimavarat ovat keskimäärin heikot ja vaihtelevat. NEET-nuorilla on pääsääntöisesti erittäin rajalliset voimavarat taistella byrokratiaviidakossa. Nykyistä järjestelmää on perusteltu sillä, että nuori voi luottaa etuuden jatkuvuuteen. Järjestelmää tulisi yksinkertaistaa ja rakentaa nuorta tukevaksi, ei heikentää toimeentuloa ja vaikeuttaa etuuksien saamista.

Hallituksen esitysluonnoksessa tuodaan esille, että sosiaaliturvaetuuksien varassa elävien ja kuntoutustarpeessa olevien nuorten toimeentulon on arvioitu esitettyjen muutosten myötä heikentyvän. Toimeentulon heikentyminen voi myös heikentää nuorten kannustimia ja motivaatiota osallistua kuntoutukseen, mikä puolestaan heikentää nuoren integroitumista yhteiskuntaan ja työmarkkina-asemaa.

Esityksen vaikutukset vammaisiin nuoriin

Esitysluonnoksessa on arvioitu vaikutuksia vammaisiin nuoriin, mutta perus- ja ihmisoikeusvaikutusten tarkastelu jää heidän osaltaan käytännössä tekemättä, vaikka esitysluonnoksessa viitataan YK:n vammaisyleissopimukseen. Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin kohdalla vaikutuksia vammaisiin nuoriin tai esimerkiksi neuroepätyypillisiin ei arvioida lainkaan.

Kuten esityksessä todetaan, samanaikaisten muutosten yhteisvaikutukset vammaisiin nuoriin ovat suuremmat. Tästä ei esitetä kuitenkaan tarkempia lukuja. Yhteisvaikutusten arviointi tulee tehdä tarkasti. Vammaisten nuorten asemaa ei tule heikentää. YK:n vammaissoleksimuksen asettamat velvoitteet tulee ottaa huomioon.

Vaikutusarvioinnit ja seuranta

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvät vaikutusarvioinnit ovat monelta osin suppeita ja epämääräisiä. Näitä tulisi täydentää tarkemmalla tiedolla, mukaan lukien arviointi- ja seurantatieto nuorten ammatilliseen kuntoutukseen viime aikoina tehdyistä muista muutoksista. Myös perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ja yhdenvertaisuusvaikutuksia on arvioitu esityksessä hyvin yleistasonisesti. Yhdenvertaisuus on käsitetty esityksessä kapeasti samanlaisena kohteluna, vaikka yhdenvertaisuuteen sisältyy myös viranomaisten velvollisuus edistää tosiasiallista yhdenvertaisuutta aktiivisesti ja suunnitelmallisesti.

Mikäli ehdotetut muutokset päädytään toteuttamaan, niiden vaikutuksia tulee seurata ja arvioida systemaattisesti. Mikäli muutokset heikentävät nuorten hyvinvointia, toimeentuloa ja/tai työmarkkina-asemaa, päätökset tulee arvioida uudelleen.

Lopuksi

Esitetyt muutokset valmennuspalveluihin pääsyn ja kuntoutusrahan ehtojen tiukentamisesta heikentävät heikossa asemassa olevien nuorten toimeentuloa, elämän ennakoitavuutta ja hyvinvointia. Joiltain osin esitetyt muutokset ovat ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Esityksellä tavoitellaan säästöjä, mutta se merkitsee tosiasiasa leikkauksia, jotka aiheuttavat kustannuksia muualla sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä. Laskennallisetkaan säästöt eivät ole suuruusluokaltaan merkittäviä. Esitettyjen muutosten tarkoituksenmukaisuutta tulee harkita uudelleen.